

La tutela dell'ambiente tra forma e sostanza

1. - Nelle attività edilizie, sia pubbliche che private, la gestione dei materiali da scavo, le c.d. «terre e rocce», riveste un ruolo di primissimo piano. Eppure, non vi è assoluta chiarezza – né, tantomeno, univocità – nel panorama normativo di riferimento in ordine alla gestione di questi materiali, anche per la sua continua evoluzione¹.

Partendo dal diritto comunitario, si rileva come non esistano ad oggi espliciti riferimenti normativi in argomento: l'ultima direttiva sui rifiuti, 2008/98/CE, infatti, non contiene una regolazione in materia di terre e rocce (o «materiali da scavo», secondo la più recente – nazionale – nomenclatura), a parte un rapido cenno nei *considerata* (n. 11), dove si raccomanda agli Stati membri di valutare i «suoli escavati non contaminati (...) in base alla qualifica di rifiuti e alle disposizioni sui sottoprodotti o sulla cessazione della qualifica di rifiuto». Pertanto, ogni Paese europeo ha finito col dotarsi di una propria, autonoma disciplina, anche di segno molto differente da quelli degli altri Stati membri: la Spagna, ad esempio, non ha mirato ad un'esclusione dei materiali suddetti dal novero dei rifiuti ma li tratta alla loro stessa stregua, seppure in regime parzialmente derogatorio²; discorso analogo per la Francia, che, anzi, opera una piena assimilazione giuridica tra i materiali da scavo e i rifiuti, assoggettando i primi alla disciplina prevista per i secondi³.

Passando all'ambito normativo nazionale, come noto, la Repubblica italiana ha inizialmente scelto di ricondurre i materiali da scavo nel novero dei sottoprodotti; o meglio, la scelta fu, almeno in una prima fase, di non assoggettarli al regime dei rifiuti. In quest'ultimo senso era impostata la prima disciplina organica di tali materiali nell'ordinamento nazionale, introdotta con la c.d. «legge obiettivo» (legge 443/01); detta legge, infatti, apportò una specifica previsione modificativa e derogatoria al d.lgs. 22/97 (c.d. decreto Ronchi), che all'epoca rappresentava la normativa fondamentale sui rifiuti⁴.

Successivamente, dopo l'emanazione del d.lgs. 152/06 (c.d. Testo Unico dell'ambiente), la normativa in argomento ha subito diversi e significativi interventi⁵ sia sotto il profilo procedurale che sotto quello sostanziale, portando ad una stratificazione normativa non sempre di facile lettura e, spesso, di difficile coordinamento con la normativa preesistente. In tale quadro, va anche rammentato il ruolo delle Regioni, le quali, specialmente da quando la Corte costituzionale (a partire dalla sent. n. 407/2002) ha definito l'ambiente come un «valore costituzionalmente protetto

¹ Da ultimo, dovrebbe essere a breve emanato il decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 8, d.l. 133/14 (conv. in legge 164/14) che dovrebbe riordinare e semplificare la materia secondo alcuni criteri (che pretendono un coordinamento formale e sostanziale di norme esistenti, l'adozione di modifiche atte a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, etc.).

² Cfr. Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (di recepimento della direttiva comunitaria 2008/98/CE).

³ Cfr. Ordonnance n. 2010-1579 del 17 dicembre 2010 e la circolare del 24 dicembre 2010 relativa alle modalità di applicazione dei decreti n. 2009/1341, n. 2010/369 e n. 2010/875.

⁴ Per completezza, si riporta il testo delle disposizioni di «legge obiettivo» in merito alle terre e rocce da scavo. Art. 1, comma 17: «*Il comma 3, lett. b), dell'art. 7 ed il comma 1, lett. f-bis) dell'art. 8 del decreto legislativo n. 22 del 1997, si interpretano nel senso che le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti*». Art. 1, comma 18. «*Il rispetto dei limiti di cui al comma 17 è verificato mediante accertamenti sui siti di destinazione dei materiali da scavo. I limiti massimi accettabili sono individuati dall'allegato 1, tabella 1, colonna B, del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, e successive modificazioni, salvo che la destinazione urbanistica del sito non richieda un limite inferiore*». Art. 1, comma 19: «*Per i materiali di cui al comma 17 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale, ivi incluso il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 18 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato*».

⁵ Si pensi, solo per citarne alcuni, ai decreti correttivi del T.U. ambiente del 2008 (d.lgs. 4/08) e 2010 (d.lgs. 205/10), fino alle più recenti disposizioni del d.m. 161/12 e del c.d. decreto «sblocca Italia» (d.l. 133/14, conv. in legge 164/14).

a livello trasversale» con ciò minando in parte la competenza legislativa esclusiva dello Stato [prevista dall'art. 117, comma 1, lett. s), Cost., come novellato nel 2001], hanno dato vita a normative regionali in argomento da coordinare, a livello applicativo, con le regole statali, così ulteriormente complicando l'azione degli operatori del settore.

2. - Ebbene, proprio con riferimento ad alcune disposizioni di carattere regionale (di una Provincia autonoma, invero) la Corte costituzionale, con le sentenze n. 70 e n. 269 del 2014⁶, ha avuto l'occasione di trattare l'argomento *de quo* sotto il profilo delle competenze costituzionali in merito, sgombrando (non senza particolari dubbi) il campo relativo alla corrispettiva potestà legislativa [assegnata allo Stato, nel rispetto del dettato dell'art. 117, comma 1, lett. s), della Costituzione] ma offrendo, probabilmente in modo del tutto involontario, degli spunti di riflessione in ordine alla gestione di detti materiali in rapporto all'ambiente⁷, vale a dire al «bene» che – non va dimenticato – costituisce l'oggetto principale delle normative poste sulla gestione delle terre e, più in generale, sui rifiuti.

Le vicende sottese ai due giudizi, pur differenti nell'evoluzione e nei tempi, hanno, tuttavia, avuto riguardo praticamente alle stesse disposizioni⁸, tant'è che i giudici hanno, in buona sostanza, pronunciato i medesimi principi. Su tali premesse, se ne affronterà la trattazione in maniera unica ed organica, anche per la sostanziale identità delle occasioni di riflessione offerte dalle due sentenze.

Entrambi i giudizi hanno affrontato, sotto diversi aspetti, alcune normative provinciali, censurate di incostituzionalità sotto molteplici aspetti. Per quanto di interesse in questa sede, i giudici della Consulta hanno giudicato in ordine alla legittimità delle norme provinciali sulla gestione dei rifiuti e delle terre e rocce da scavo. Le normative coinvolte, censurate dalla Presidenza del Consiglio ricorrente perché riferite ad una materia – l'ambiente – assegnata dalla Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sono state (una sola delle due, su tale aspetto) contestate, altresì, perché avevano introdotto una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento dei rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo.

Su questo punto, chiaramente riferito alla normativa locale impugnata in tema di rifiuti, parte ricorrente ha – comprensibilmente – dedotto che una simile previsione, oltre a violare, come detto, la competenza esclusiva dell'ente statale, si poneva anche in contrasto con le disposizioni della dir. 2008/98/CE sui rifiuti la quale impone che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti «siano soggette ad autorizzazione preventiva». Sul punto, giova ricordare che anche il capo IV del titolo I della parte IV del T.U. ambiente, specificamente nominato «Autorizzazioni e iscrizioni», prevede i medesimi principi, in linea, dunque, con il dettato normativo sovranazionale.

Tale argomentazione è stata naturalmente accolta dalla Consulta e la relativa questione è stata qualificata come fondata. Nella sentenza n. 269/14 si legge, infatti, che l'art. 208 T.U. ambiente – ricompreso nel citato capo IV – a prescindere da possibili risvolti penali (previsti, ad esempio, dall'art. 256 T.U. ambiente), in tema di autorizzazione unica, al comma 13 già prevede le conseguenze di una gestione in assenza/difformità dal titolo abilitativo, consentendo all'Autorità competente, a seconda della gravità dell'infrazione riscontrata, di procedere alla diffida con eventuale sospensione del titolo oppure alla revoca dell'autorizzazione. Non si prevede, quindi, alcuna sanatoria. Questa previsione, unita alla, peraltro assorbente, contestazione riferita alla violazione della competenza statale, ha permesso ai giudici di ritenere, per l'appunto, violata la riserva di legge *ex art. 117, comma 1, lett. s), Cost.* e dichiarare, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale della norma trentina.

⁶ Corte cost. 2 aprile 2014, n. 70, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 438, con nota di A. SAVINI; Corte cost. 3 dicembre 2014, n. 269, in www.cortecostituzionale.it.

⁷ Da intendersi, per mera comodità espositiva, anche comprensivo della salute umana.

⁸ Il decreto del Presidente della Giunta provinciale di Trento 26 gennaio 1987, n. 1-41/L, di approvazione del Testo Unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, e s.m.i.

La riserva statale, peraltro, ha dominato anche il giudizio sulle terre e rocce da scavo, di cui alla sentenza n. 70/14. In quella sede, si è trattato, in verità, della gestione dei materiali da scavo nei piccoli cantieri, in quelli, cioè, in cui la produzione di siffatti materiali non supera i 6000 mc.

La normativa contestata aveva introdotto in argomento una disciplina semplificata che, però, a detta della (medesima) ricorrente statale, si andava a porre in contrasto con la suaccennata riserva di legge statale, così integrando un'ipotesi di incostituzionalità. Ovviamente, condivisa dalla Corte.

Una previsione regionale che intervenga a disciplinare i procedimenti di trattamento dei residui di produzione «non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale (...) ma si colloca, viceversa, nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva dello Stato». Per tale ragione, la disciplina sui rifiuti non può che essere statale, in modo tale da offrire «uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'interno territorio nazionale» che si ponga anche «come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza».

Pertanto, secondo i giudici le Regioni e le Province autonome, per trattare questi argomenti a livello normativo/amministrativo, possono farlo solo se operano su materie di loro competenza (p. es., il governo del territorio, la distribuzione dell'energia, etc.), diversamente commettendo un travalica mento di competenza censurabile sul piano della legittimità (costituzionale).

3. - Ma c'è un punto della vicenda che non è stato direttamente affrontato dai Giudici, per l'assorbimento, di cui si diceva, della – incontestabile, invero – violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Va certamente precisato che la Corte costituzionale è un giudice di legittimità (costituzionale) delle leggi e degli atti aventi forza di legge, che, quindi, circoscrive il proprio sindacato con riguardo a profili prettamente formali degli atti normativi posti al suo vaglio, nel senso che non entra nel merito delle decisioni che hanno poi portato all'emanazione di quegli stessi atti.

Ciononostante, i motivi che hanno portato la provincia trentina a produrre quel testo normativo sono, ad avviso di chi scrive, sicuramente interessanti, certamente stimolanti (per quando arditi), come si avrà modo di dire).

Orbene, nelle proprie difese la Provincia resistente ha prospettato una tesi interessante, provando a fare prevalere la «sostanza» di interventi e comportamenti positivi per l'ambiente pur a fronte di una qualche carenza sotto il profilo della «forma». Nella vicenda culminata con la pronuncia n. 70/14, ad esempio, quella relativa ad un regime regionale «semplificato» per terre/rocce provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la resistente ha, infatti, sostenuto che non era stata dimostrata, dal ricorrente, la «pretesa lesività dei valori ambientali» che, invece, veniva meramente presupposta dallo Stato sulla base della «difformità astratta» tra norme statali e norme provinciali, basata, come detto, sulla indicazione dell'art. 117 Cost. In altre parole, la Provincia ha ricordato, in buona sostanza, che se il bene tutelato dalle norme in parola è l'ambiente, ogni azione assunta come in suo danno dovrebbe avere una qualche potenzialità lesiva che, nel caso di specie, mancherebbe. Al di là del profilo (formale) di sconfinamento di competenza in spregio delle regole costituzionali, lo «spunto» offerto dalla difesa provinciale è quello di non smettere mai di guardare, in un giudizio di «valore» sulla bontà di una norma – o di un'azione amministrativa ovvero addirittura privata – alla possibilità, concreta oppure astratta, che il bene giuridico che sarebbe minacciato da quelle norme – o azioni, pubbliche o private che siano – sia davvero messo in pericolo dagli interventi posti in essere in loro attuazione. Perché, in caso contrario, quella norma, quelle azioni, potrebbero non essere dannose per l'ambiente, e quindi, da un punto di vista innanzitutto e principalmente sostanziale, lecite.

L'impossibilità, fisica prima e giuridica poi, di minare realmente l'oggetto della tutela ambientale potrebbe, almeno secondo la Provincia, ricondurre a legittimità gli interventi contemplati dalla normativa locale, anche al netto di qualche irregolarità.

Peraltro, le disposizioni provinciali soddisferebbero interamente i requisiti *ex art. 184 ter T.U. ambiente* per il recupero dei rifiuti, portando ad una «sostanziale» (non «formale», però) identità con i parametri imposti dalle norme statali.

L'assenza di pregiudizio ambientale – che poi, come anche detto in precedenza, è il principale obiettivo delle norme in argomento – è ancor più evidente nella vicenda sottesa all'altra pronuncia, la n. 269/14, in cui, secondo quanto asserito dalla resistente, l'intera questione sarebbe in realtà *«frutto di un sostanziale equivoco interpretativo»*, dal momento che la disposizione contestata, con la «sanatoria» per le operazioni di smaltimento rifiuti senza o in difformità dall'autorizzazione, *«riguarderebbe unicamente lo smaltimento (...) pur sempre in impianti autorizzati»*. La disposizione impugnata *«si limiterebbe a stabilire una regola di buon senso e di ragionevolezza»*, mirando ad impedire che debba essere obbligatoriamente disposta la rimozione di rifiuti (non pericolosi, lo si ricordi), smaltiti in difformità dall'autorizzazione, in un impianto che, comunque, è già di per sé autorizzato, per avviarli a un altro impianto autorizzato o eventualmente mantenerli, per successivi interventi, presso il medesimo impianto, previa integrazione della relativa autorizzazione. Secondo la Provincia, in casi del genere, *«la movimentazione dei rifiuti in questione genererebbe (...) un impatto sull'ambiente e sulla salute pubblica decisamente maggiore di quello che deriverebbe dal mantenimento in situ dei rifiuti originariamente non autorizzati»*.

In questo caso, l'argomentazione «sostanziale» appare ancor più evidente: la Provincia afferma che la necessità (prima di tutto, formale) di rimuovere i rifiuti da un sito non autorizzato per portarli verso uno dotato degli occorrenti permessi darebbe vita ad un'operazione che rischia di essere, dal punto di vista ambientale, più impattante rispetto alla soluzione provinciale che prevede, come visto, di lasciare a deposito quei rifiuti in attesa delle dovute modifiche (formali) all'impianto di smaltimento in cui sono già allocati, ovvero smaltirli in un impianto già autorizzato ma non esattamente per la categoria di rifiuti di che trattasi, naturalmente garantendo il compimento di operazioni ambientalmente sostenibili (pur in assenza di apposito e preciso titolo abilitativo).

D'altra parte, non è in alcun modo biasimevole l'atteggiamento dei giudici – o, in generale, di chi pretende una preventiva autorizzazione per lo svolgimento di talune attività – che, attestandosi sul preliminare e propedeutico giudizio di (ir)regolarità formale, hanno potuto concludere che la relativa attività, priva dell'opportuna autorizzazione, era in ogni caso posta in violazione di legge (proprio di quella «ambientale», il T.U. ambiente, che impone l'autorizzazione preventiva per le operazioni di gestione di rifiuti) e, pertanto, da sanzionare.

È fuori di dubbio che un'azione posta in essere nel rispetto ed in attuazione di un titolo autorizzativo precedentemente e legittimamente rilasciato sia un'azione lecita, quantomeno fino a prova contraria: la gestione dei materiali da scavo, ad esempio, quando è condotta nel rispetto del Piano di Utilizzo (P.d.U.) autorizzato dal Ministero dell'ambiente (cfr. art. 5, d.m. 161/12) e nei limiti in cui si attiene ad esso, è un'azione assolutamente ed incontrovertibilmente lecita, proprio perché autorizzata e condotta nel rigoroso rispetto di quel titolo abilitativo rilasciato da una pubblica Autorità.

Ad ogni buon conto, un'opposizione tra forma e sostanza rimane viva; resta vivo il dubbio che una condotta meramente o prettamente supportata da motivi di forma e suscettibile di errata applicazione (eventualmente sanzionabile, certamente) possa davvero prevalere su una condotta «informale» ma sicura negli effetti sostanziali. Soprattutto, quando questi effetti sono verso l'ambiente, verso cioè un bene il cui danno è il più delle volte irreparabile. Ebbene, in questo ambito si potrebbe davvero prendere in considerazione l'effetto positivo o, comunque, non inquinante di un'azione eventualmente condotta al di fuori di titoli autorizzativi ma positiva negli effetti ambientali, perché non impattante in modo significativo. La soluzione prospettata dal testo normativo provinciale *ante* giudizio di costituzionalità appare convincente, specialmente se l'alternativa a quella soluzione è un trasporto di rifiuti magari lungo – giova ricordare che in caso di rifiuti non pericolosi è ammesso il trasporto extraregionale – e, almeno potenzialmente, di un certo impatto per l'ambiente. Di sicuro, maggiore rispetto al deposito *sine titulo* dei residui nel centro di smaltimento ancorché non autorizzato ma solo perché in attesa di un «supplemento» abilitativo. È

di certo migliore la soluzione che prevede l'immobilità dei residui in un centro comunque deputato al trattamento di rifiuti piuttosto che correre dei rischi derivanti dalla loro movimentazione per decine di chilometri al fine di ottenere una gestione formalmente ineccepibile ma sostanzialmente (seppur potenzialmente) pericolosa.

Non v'è dubbio che un mero controllo formale è certamente più semplice, per gli accertatori, di un controllo effettivo sulla pericolosità di un'azione posta in essere al di fuori di ogni autorizzazione; la doglianza sollevata dalla Provincia relativamente al fatto che prima di condannare una scelta normativa/amministrativa sarebbe necessario ricercare una qualche «*lesività dei valori ambientali*» insita in detta scelta, è senza dubbio onerosa per chi intende formulare quella condanna, molto più del semplice controllo «sulle carte». Tuttavia, il contesto di riferimento, così delicato e che richiede attenzione massima nell'agire, attesa la sempre più frequente impossibilità di ripristini adeguati delle situazioni compromesse, potrebbe richiedere attenzione massima anche da parte di chi deve controllare, non limitando tale controllo su di un mero piano formale, ma scendendo il più possibile verso un livello più accurato e di sostanziale dettaglio.

In disparte queste considerazioni, la Corte, nel suo giudizio *tranchant*, non ha ricordato quella sua stessa giurisprudenza che ammetteva, e che ammette, una certa possibilità «legislativa» delle Regioni sulle tematiche ambientali: a piccoli passi ma progressivamente la Corte, pur di fronte al dettato dell'art. 117, comma 1, lett. s), cit., ha, infatti, in qualche modo aperto ad un ruolo legislativo delle Regioni (e delle Province autonome), dapprima in uno «spazio» più circoscritto e rappresentato dagli *standards* normativi fissati dallo Stato (cfr., tra molte, sent. 407/02; 246/06)⁹, poi in un certo modo ampliando il raggio d'azione delle Regioni attraverso la «scomposizione» del bene ambiente in diverse «componenti» a loro volta tutelabili in diverse sedi e a diversi livelli (cfr. sent. 378/07)¹⁰. L'orientamento della Corte, nel tempo, ha dunque portato a qualificare l'ambiente come un «valore costituzionalmente protetto» peraltro «a livello trasversale» da parte dei soggetti costituzionali, questa identificazione non esclude la titolarità in capo alle Regioni, anche nel nuovo assetto costituzionale successivo alla riforma del Titolo V (grazie alla legge cost. n. 3/2001) di una potestà legislativa concorrente su altre materie «*per le quali quel valore costituzionale venga ad assumere rilievo*»¹¹. E anche nel mutato orientamento avviato dal 2007, la Corte ha comunque riconosciuto la possibilità per le Regioni di intervenire nel campo ambientale, anche in maniera differente rispetto ai corrispettivi interventi statali¹².

In conclusione, i giudici costituzionali, rispettosi del proprio ruolo istituzionale, hanno come visto risolto le due vicende attenendosi alle innegabili violazioni formali commesse dalla Provincia, per aver legiferato sul punto in assenza di (chiara) copertura costituzionale e per aver, in ogni caso, stabilito regole (formali) diverse e contrarie rispetto a quelle statali.

Tuttavia, la difesa provinciale appare, per certi versi, convincente, quantomeno stimolante.

Un'azione posta a tutela dell'ambiente (pur sempre da accertare e verificare) anche in assenza e, anzi, contraria a specifiche norme, può essere salvata, specialmente se la sua riconduzione a (piena e formale) legittimità rischia di «caricare» l'ambiente di pesi probabilmente eccessivi?

⁹ Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in *Foro it.*, 2003, I, 688; Corte cost. 28 giugno 2006, n. 246, in *Giur. cost.*, 2006, 3, 2446.

¹⁰ Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Giur. cost.*, 2007, 6.

¹¹ *L'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà*, a cura di C. DE BENETTI, in www.dirittoambiente.it.

¹² In giurisprudenza, si segnala da ultimo, l'ordinanza del 3 febbraio 2015, n. 1902 (in *Red. Foro amm.*, 2015, 4) emessa dalla IV Sezione del Consiglio di Stato in Roma, a proposito di una questione di legittimità costituzionale sottoposta al proprio vaglio e ritenuta rilevante e fondata. Nel rinviare ai giudici della Consulta, il Supremo Collegio amministrativo osserva che «*ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), la tutela dell'ambiente compete alla legislazione esclusiva statale*» e che la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 378/07 cit., ha in argomento mutato la propria precedente giurisprudenza, configurando «*la materia ambientale come materia in senso tecnico, che concerne un bene giuridico unitario, la cui disciplina spetta esclusivamente allo Stato pur essendo salva la facoltà delle Regioni di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente*».

Paolo Costantino